

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

Consejo de Apelación de Sanciones
Segunda Área Especializada Colegiada de
Pesquería



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

RCONAS N° 00050-2025-PRODUCE/CONAS-2CT

LIMA, 14 de marzo de 2025

EXPEDIENTE n.º	: PAS-00000395-2023
ACTO IMPUGNADO	: Resolución Directoral n.º 01574-2024-PRODUCE/DS-PA
ADMINISTRADO	: CORPORACION PESQUERA INCA S.A.C.
TERCERO ADMINISTRADO	: SERVICIO NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS
MATERIA	: Procedimiento Administrativo Sancionador
INFRACCIÓN	: Numerales 6) y 21) del artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Pesca ¹ . - Multa: 12.899 Unidades Impositivas Tributarias ² . - Decomiso ³ : del recurso hidrobiológico anchoveta (109.020 t.)
SUMILLA	: <i>Declarar la NULIDAD PARCIAL DE OFICIO de la resolución sancionadora, en el extremo que determinó la responsabilidad administrativa por la infracción al numeral 6) del artículo 134 del RLGP; en consecuencia, ARCHIVAR el procedimiento sancionador quedando SUBSISTENTES los demás extremos y CONSERVAR el acto administrativo sancionador.</i> <i>Declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto. En consecuencia, CONFIRMAR la sanción correspondiente al numeral 21) del artículo 134 del RLGP, quedando agotada la vía administrativa.</i>

¹ En adelante el RLGP.

² En adelante UIT.

³ El artículo 2 del acto administrativo impugnado declaró inejecutable la sanción de decomiso.



VISTOS:

El recurso de apelación interpuesto por la empresa **CORPORACION PESQUERA INCA S.A.C.**, con RUC n.° 20512868046, en adelante **COPEINCA**, mediante escrito con registro n.° 0045423-2024 de fecha 14.06.2024 y sus ampliatorios, contra la Resolución Directoral n.° 1574-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 24.05.2024.

El escrito con registro n.° 00055324-2024 de fecha 18.07.2024, presentado por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, en adelante el SERNANP a través del cual remite el Oficio n.° 000376-2024-SERNANP/GG-SGD de fecha 18.07.2024 y adjunta, entre otros, el escrito n.° 2 para mejor resolver y el Informe Técnico n.° 000091-2024-SERNANP/RNPAR-SGD de fecha 27.05.2024.

CONSIDERANDO:**I. ANTECEDENTES**

- 1.1 Mediante Informe SISESAT n.° 000000018-2021-MDIAZ de fecha 21.03.2021 e Informe n.° 000000017-2021-MDIAZ de fecha 22.03.2021, el profesional de la Dirección de Supervisión y Fiscalización de Pesca y Acuicultura, de acuerdo a la Información del equipo SISESAT, concluye que la E/P RIBAR I con matrícula CE-3707-PM, de titularidad del COPEINCA, presentó velocidades de pesca y rumbo no constante, por un intervalo de tiempo mayor a una (1) hora desde las 07:51:03 horas hasta las 09:03:03 horas del 15.11.2020, dentro del área de la Reserva Nacional de Paracas, en adelante la RNP.
- 1.2 Mediante la Resolución Directoral n.° 01370-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 08.05.2024, la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura resolvió incorporar al SERNANP, como tercero administrado en el presente procedimiento administrativo sancionador.
- 1.3 Posteriormente, con la Resolución Directoral n.° 1574-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 24.05.2024⁴, se sancionó a **COPEINCA** por haber incurrido en infracción a los numerales 6)⁵ y 21)⁶ del artículo 134 del RLGP, imponiéndole la sanción⁷ señalada en el exordio de la presente Resolución.
- 1.4 A través del registro n.° 0045423-2024, presentado el día 14.06.2024, y sus ampliatorios⁸, **COPEINCA** interpuso recurso de apelación contra la precitada resolución sancionadora. Asimismo, mediante registro n.° 00070176-2024, presentado el día 12.09.2024, **COPEINCA** solicitó el uso de la palabra, petición que fue atendida con Carta n.° 00000008-2025-PRODUCE/CONAS-2CT de fecha 24.01.2025, audiencia que se llevó a cabo el 06.02.2025 con la participación de su abogado⁹, conforme se puede apreciar en la Constancia de Asistencia que obra en el expediente.

⁴ Notificada el 24.05.2024, mediante Cédula de Notificación Personal n.° 00003339-2024-PRODUCE/DS-PA.

⁵ Por extraer recursos hidrobiológicos en áreas reservadas o prohibidas.

⁶ Presentar velocidades de pesca menores a las establecidas en la normatividad sobre la materia, o en su defecto menores a dos nudos y rumbo no constante por un período mayor a una hora en áreas reservadas, prohibidas (...)"

⁷ En aplicación del principio de concurso de infracciones, se aplicó la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, en este caso, contenida en el código 6 del Cuadro de Sanciones del REFSAPA.

⁸ Mediante los registros n.° 00045423-2024-1 de fecha 12.07.2024, n.° 00045423-202-2 de fecha 12.08.2024 y n.° 00045423-202-3 de fecha 27.08.2024.

⁹ Acreditado a través del registro n.° 00070176-2024, presentado el día 12.09.2024.



- 1.4 Finalmente, con el registro n.° 00055324-2024 de fecha 18.07.2024, el SERNANP, presentó al Consejo de Apelación de Sanciones, en adelante CONAS, el Oficio n.° 000376-2024-SERNANP/GG-SGD de fecha 18.07.2024, mediante el cual remitió, entre otros, el escrito n.° 2 para mejor resolver y el Informe Técnico n.° 000091-2024-SERNANP/RNPAR-SGD de fecha 27.05.2024.

II. VERIFICACIÓN DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 218.2 del artículo 218 y el artículo 220 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo n.° 004-2019-JUS y sus modificatoria (en adelante el TUO de la LPAG), así como el numeral 29.2 del artículo 29 del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo n.° 017-2017-PRODUCE y sus modificatorias, en adelante el REFSAPA; corresponde admitir y dar trámite al recurso de apelación interpuesto al cumplirse los requisitos de admisibilidad y procedencia contenidos en las mencionadas disposiciones.

III. CUESTIONES PREVIAS

- 3.1 **En cuanto a sí existe causal de nulidad parcial de oficio de la Resolución Directoral n.° 1574-2024-PRODUCE/DS-PA, en el extremo de la infracción tipificada en el numeral 6) del artículo 134 del RLGP.**

El CONAS, en su calidad de órgano de última instancia administrativa en materia sancionadora, tiene el deber de revisar el desarrollo de todo el procedimiento administrativo sancionador y verificar que éste haya cumplido con respetar las garantías del debido procedimiento. De lo expuesto, se desprende que, si se detecta la existencia de un vicio, corresponde aplicar las medidas correctivas del caso.

Conforme al numeral 213.1 del artículo 213 del TUO de la LPAG, se podrá declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos cuando se presente cualquiera de los supuestos señalados en el artículo 10¹⁰ de dicha norma, aun cuando tales actos hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales.

En el presente caso, a través de la Resolución Directoral n.° 1574-2024-PRODUCE/DS-PA, se sancionó a **COPEINCA**, entre otro, por la comisión de la infracción tipificada en el numeral 6) del artículo 134 del RLGP, la cual tiene el siguiente tenor: ***“Extraer recursos hidrobiológicos en áreas reservadas o prohibidas o en zonas de pesca suspendidas por el Ministerio de la Producción”***.

De la revisión del citado acto administrativo, se observa en el análisis efectuado por el órgano sancionador respecto de la configuración del tipo infractor del numeral 6), considera que dicha infracción se configura cuando se haya verificado que **la extracción del recurso hidrobiológico fue efectuada dentro de un área reservada y/o prohibida**, por lo que este hecho deberá ser determinado a través del informe SISESAT respectivo.

¹⁰ Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.



Sobre el particular, es necesario indicar que según el Reporte de Descargas que obra en el expediente, **COPEINCA**, en su calidad de armador de la E/P de mayor escala RIBAR I con matrícula CE-3707-PM, descargó 109.020 TM de recurso hidrobiológico anchoveta. Cabe precisar que dicha descarga fue supervisada por BUREAU VERITAS DEL PERU S.A, empresa fiscalizadora acreditada por el Ministerio de la Producción. Con ello, está corroborado que la E/P RIBAR I realizó actividades extractivas durante su faena de pesca, el 15.11.2020.

Ahora, para determinar que efectivamente el recurso extraído lo fue en la Reserva Nacional de Paracas, en el expediente obran el Informe SISESAT n.° 000000018-2021-MDIAZ de fecha 21.03.2021 e Informe n.° 000000017-2021-MDIAZ de fecha 22.03.2021, en los que se concluye, sobre la base de los datos proporcionados por el equipo SISESAT, que la E/P de mayor escala RIBAR I con matrícula CE-3707-PM, cuyo armador es **COPEINCA**, durante su faena de pesca el 15.11.2020, presentó velocidades de navegación menores a dos (02) nudos (**velocidades de pesca**), en cinco (05) períodos de tiempo, **dentro y fuera de área reservada y/o prohibida**, como lo es la RNP; tal como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 01: Intervalos de tiempo de la EP RIBAR I con velocidades de pesca en su faena del 15.NOV.2020

N°	Intervalo con Velocidades de Pesca			Descripción	Referencia
	Inicio	Fin	Total (HH:MM:SS)		
1	15/11/2020 05:09:03	15/11/2020 06:39:03	01:30:00	Fuera del área de la Reserva Nacional de Paracas.	Ica, Pisco
2	15/11/2020 07:51:03	15/11/2020 09:03:03	01:12:00	Dentro del área de la Reserva Nacional de Paracas o zonas prohibidas o suspendidas.	Ica, Pisco

Fuente: SISESAT

De acuerdo con la información proporcionada por el equipo SISESAT, la E/P RIBAR I, **presentó velocidades de pesca dentro y fuera del área de la Reserva Nacional de Paracas**; por lo tanto, atendiendo a ello, no existe evidencia y certeza suficiente respecto a que la extracción del recurso hidrobiológico Anchoveta se haya realizado dentro de área reservada y/o prohibida. En consecuencia, no se encuentran acreditados plenamente los hechos que configuran los elementos que componen el tipo infractor del numeral 6).

Por consiguiente, en aplicación de los incisos 1 y 2 del artículo 10 del TUO de la LPAG, corresponde declarar la nulidad parcial de oficio del artículo 1 de la Resolución Directoral n.° 01574-2024-PRODUCE/DS-PA, únicamente en el extremo que estableció la responsabilidad administrativa de **COPEINCA** por la infracción tipificada en el numeral 6) del artículo 134 del RLGP; por haber sido emitida vulnerando el principio de tipicidad¹¹.

¹¹ Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

4. Tipicidad. - Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras



Por tal razón, corresponde archivar el procedimiento administrativo sancionador en el extremo que se determinó la responsabilidad administrativa de **COPEINCA** por la infracción al numeral 6) del artículo 134 del RLGP, quedando subsistente el extremo relacionado al numeral 21).

3.2 Respetto a la conservación del acto administrativo contenido en la Resolución Directoral n.º 01574-2024-PRODUCE/DS-PA

El numeral 14.1 del artículo 14 del TUO de la LPAG establece que cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto.

Asimismo, el numeral 14.2.1 del TUO de la LPAG, establece que son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, aquellos en los que se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio.

En ese sentido, el TUO de la LPAG ha establecido una relación taxativa de actos administrativos afectados por vicios no trascendentes que pueden ser conservados, siendo uno de ellos el acto administrativo mediante el cual se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio.

De esta manera, atendiendo a lo establecido en el punto precedente respecto al archivo del procedimiento sancionador en el extremo de la infracción al numeral 6) del artículo 134 del RLGP, se debe tener presente que lo resuelto en el acápite del acto administrativo sancionador, **SOBRE EL CONCURSO DE INFRACCIONES ESTABLECIDO EN EL NUMERAL 6) DEL ARTÍCULO 248° DEL TUO DE LA LPAG** (Página 26), no surte efectos, siendo que la responsabilidad administrativa de **COPEINCA** se circunscribe únicamente a la infracción al numeral 21).

Sin embargo, en el acápite **DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN** de la resolución sancionadora (páginas 28 a 29), respecto al **CALCULO DE LA MULTA** y sobre la sanción de **DECOMISO**, esta se efectúa en razón al código 6 del Cuadro de Sanciones anexo al REFSAPA, que establece la sanción por la infracción al numeral 6), cuya nulidad y archivo se ha determinado en el acápite precedente. Al respecto, se debe tener presente que las sanciones para las infracciones a los numerales 6) y 21), previstas en los códigos 6 y 21, son iguales, es decir, en ambos casos, corresponde aplicar la sanción compuesta de **MULTA** y **DECOMISO** del total del recurso hidrobiológico. Lo expuesto, se grafica en el siguiente cuadro.

INFRACCIÓN	CÓDIGO SANCIÓN	TIPO DE INFRACCIÓN	SANCIONES
Numeral 6) del artículo 134° RLGP	6	GRAVE	MULTA DECOMISO del total del recurso hidrobiológico.
Numeral 21) del artículo 134° RLGP	21	-	MULTA DECOMISO del total del recurso hidrobiológico.



De igual manera, corresponde señalar que el procedimiento del cálculo de la multa también es el mismo; es decir, que es conforme a la fórmula establecida en el artículo 35 del REFSAPA y a la Resolución Ministerial n.º 591-2021-PRODUCE y su modificatoria. Al mismo tiempo, los son los componentes de las variables “B” (Beneficio ilícito) y “P” (Probabilidad de detección), así como, los factores agravantes y atenuantes utilizados en el presente caso.

Por lo tanto, toda vez que se ha declarado la nulidad parcial de oficio y archivo respecto al numeral 6) del artículo 134 del RLGP, corresponde conservar la resolución sancionadora en el extremo del acápite **DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN**, respecto al **CALCULO DE LA MULTA**¹² y sobre la sanción de **DECOMISO**¹³, para la sanción aplicable por la comisión de la infracción tipificada en el numeral 21) del artículo 134 del RLGP, prevista en el código 21 del Cuadro de Sanciones anexo al REFSAPA, el cual contiene, al igual que el código 6, la sanción compuesta de **MULTA** y **DECOMISO** del total del recurso hidrobiológico.

De acuerdo a lo expuesto, un acto administrativo afectado por vicios no trascendentes que puede ser conservado, es aquel respecto al cual se ha concluido indudablemente que de cualquier otro modo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio, privilegiando la eficacia del acto administrativo, tal como sucede en el presente caso, toda vez que de igual forma, **COPEINCA** sería sancionada con la sanción de **MULTA** y **DECOMISO** del total del recurso hidrobiológico Anchoveta, por haber incurrido en la comisión de la infracción al numeral 21) del artículo 134 del RLGP, impuesta en el artículo 1 de la resolución sancionadora.

Por todo lo antes expuesto, si bien el acto administrativo materia de análisis adolece de vicios por el incumplimiento a sus elementos de validez, se observa también que los mismos no resultan trascendentes con relación a lo resuelto por la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura; por lo que, corresponde conservar el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral n.º 01574-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 24.05.2024, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 14 del TUO de la LPAG.

12

CALCULO DE LA MULTA			
DS N° 017-2017-PRODUCE		RM N° 591-2017-PRODUCE	
M= B/P x (1 +F)	M: Multa expresada en UIT	B= S*factor*Q	B: Beneficio Ilícito
	B: Beneficio Ilícito		S: Coeficiente de Sostenibilidad Marginal del Sector
	P: Probabilidad de detección		Factor: Factor del recurso y producto
	F: Factores agravantes y atenuantes		Q: Cantidad del recurso comprometido
REEMPLAZANDO LA FORMULA EN MENCIÓN SE OBTIENE COMO FORMULA DE LA SANCIÓN			
M = S*factor*Q/P x(1 + F)	S: ²¹		0.29
	Factor del recurso: ²²		0.17
	Q: ²³		109.020 t.
	P: ²⁴		0.75
	F: ²⁵		80%
M = 0.29*0.17*109.020 t./0.75*(1+0.8)			MULTA = 12.899 UIT

¹³ Con relación a la sanción de **DECOMISO** (Páginas 28 y 29) señala: “ En ese contexto, en el presente caso corresponde la aplicación de la sanción de **DECOMISO**, del recurso hidrobiológico descargado por la administrada, ascendente a 109.020 t de recurso hidrobiológico anchoveta, toda vez que se ha determinado en el presente procedimiento administrativo sancionador que con fecha 15/11/2020, en su calidad de titular de la **E/P de mayor escala RIBAR I**, extrajo recursos hidrobiológicos en área reservada y presentó velocidades de pesca menores a dos (2) nudos y rumbo no constante por un periodo mayor a una (01) hora, en un (01) intervalo de tiempo, desde 07:51:03 horas hasta las 09:03:03 horas del 15/11/2020 dentro del área de la Reserva Nacional de Paracas, sin embargo, dicha conducta infractora ha sido advertida por la administración a través del INFORME SISESAT N° 000000018-2021-MDIAZ de fecha 21/03/2021, es decir, con fecha posterior a la comisión de la infracción, razón por la cual, esta se deberá declarar **INEJECUTABLE**, debiéndosele requerir a la administrada el cumplimiento del pago del valor comercial del recurso hidrobiológico anchoveta, materia de sanción.”



3.3 En cuanto a la posibilidad de emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto

En cuanto a la posibilidad de emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto, el numeral 213.2 del artículo 213 del TUO de la LPAG dispone que cuando la autoridad constate la existencia de una causal de nulidad deberá pronunciarse sobre el fondo del asunto y, cuando ello no sea posible, dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

Este Consejo considera que al disponerse el archivo del expediente únicamente en lo que concierne a la infracción tipificada en el numeral 6) del artículo 134 del RLGP, no corresponde emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto en dicho extremo.

De otro lado, el numeral 13.2 del artículo 13 del TUO de la LPAG establece que la nulidad parcial del acto administrativo no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula. Por lo tanto, este Consejo concluye que sí corresponde emitir pronunciamiento sobre el fondo respecto de la sanción impuesta a **COPEINCA** por la infracción tipificada en el numeral 21) del artículo 134 del RLGP.

IV. ANÁLISIS DEL RECURSO DE APELACIÓN Y EL INFORME ORAL

A continuación, se mencionarán y analizarán los argumentos de **COPEINCA**:

4.1 En cuanto a la prohibición de captura de recursos hidrobiológicos en el área de la RNP.

***COPEINCA** alega que la Ley de Áreas Naturales Protegidas no prohíbe totalmente la captura de recursos hidrobiológicos en la zona de la RNP. Añade que la prohibición no es absoluta. En ese sentido, indica que, con anterioridad a la creación de la RNP, existe evidencia que en los años 1970 a 1974 se realizó pesca industrial en la zona de la RNP, ascendente a 302,749 TM, que representa el 10.3% de la actividad de pesca industrial de la zona de Pisco. Por lo tanto, es posible realizar actividades extractivas.*

Al respecto, el artículo 68 de la Constitución Política del Perú de 1993, establece que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

El artículo 108 de la Ley n.° 28611¹⁴, Ley General del Ambiente, señala que las áreas naturales protegidas, en adelante ANP, son los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos, establecidos y protegidos legalmente por el Estado, **debido a su importancia para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país.** Son de dominio público y se establecen con carácter definitivo, siendo obligación de la sociedad civil colaborar en la consecución de sus fines.

En esa misma línea, el segundo y tercer párrafo del artículo 1 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas - Ley n.° 26834¹⁵, en adelante la LANP, prevé que: “Las Áreas Naturales Protegidas son los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos y declarados como tales, incluyendo sus categorías y zonificaciones, para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés

¹⁴ Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 15.10.2005.

¹⁵ Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 04.07.1997.



cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país. **Las Áreas Naturales Protegidas constituyen patrimonio de la Nación.** Su condición natural debe ser mantenida a perpetuidad pudiendo permitirse el uso regulado del área y el aprovechamiento de recursos, **o determinarse la restricción de los usos directos.**" (El resaltado es nuestro)

El Estado promueve el establecimiento de ANP en el ámbito marino y marino costero con el propósito principal de conservar la diversidad biológica marina y costera¹⁶.

Es por ello que las ANP son muy importantes para el país dado los aportes que brindan a diferentes sectores como producción, agricultura, economía, ambiente; además de contribuir al desarrollo individual y colectivo de las personas. De igual manera, contribuyen a la captura de carbono y la regulación del clima. Estos aportes provienen de los servicios que nos brindan los ecosistemas que se albergan en ellas, son los llamados servicios ambientales o ecosistemas de los cuales nos beneficiamos todos los peruanos, directa o indirectamente, entre los que se encuentran los recursos hidrobiológicos.

Es así que el literal a) del artículo 2 de la LANP establece que uno de los objetivos de las ANP es asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos, dentro de áreas suficientemente extensas y representativas de cada de una de las unidades ecológicas del país.

Conforme al artículo 20 de la LANP, corresponde a la Autoridad Nacional aprobar un Plan Maestro para cada Área Natural Protegida, en adelante ANP. El Plan Maestro constituye el documento de planificación de más alto nivel con que cuenta un ANP.

Es importante también considerar que, de acuerdo a la naturaleza y objetivos de cada ANP, se le asignará una categoría que determine su condición legal, finalidad y usos permitidos.

La LANP¹⁷ considera como área de uso directo, entre otros, a las reservas nacionales. Por área de uso directo¹⁸ debemos entender aquellas que permiten el aprovechamiento o extracción de recursos, **prioritariamente por las poblaciones locales, en aquellas zonas y lugares y para aquellos recursos**, definidos por el plan de manejo del área.

Sobre el particular, el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas categoriza¹⁹ las Reservas Nacionales como áreas destinadas a la **conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos de flora y fauna** silvestre, acuática o terrestre. En ellas se permite el aprovechamiento comercial de los recursos naturales **bajo planes de manejo, aprobados, supervisados y controlados por la autoridad nacional competente.**

En concordancia con estas disposiciones, el numeral 112.1 del artículo 112 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado por Decreto Supremo n.° 038-2001-AG, en adelante RLANP, expresamente dispone que: *"El aprovechamiento de recursos hidrobiológicos al interior de las Áreas Naturales Protegidas se efectúa **de acuerdo a su categoría, su Plan Maestro**, bajo programas de Manejo Pesquero de carácter precautorio de competencia de la autoridad sectorial"*. (El resaltado y subrayado es nuestro).

¹⁶ Artículo 65 del Reglamento de la LANP, aprobado por Decreto Supremo n.° 038-2001-AG.

¹⁷ Artículo 21 de la LANP.

¹⁸ Literal b) del Artículo 21 de la LANP.

¹⁹ Literal f) del artículo 22 de la LANP.



Mediante el Decreto Supremo n.° 1281-75-AG de fecha 25.09.1975, se declaró la RNP sobre la superficie de trescientas treinta y cinco mil hectáreas (335,000 Ha.) ubicadas en las aguas marinas y en las provincias de Pisco e Ica, en el departamento de Ica, en cuyo contenido señala que la explotación de recursos hidrobiológicos y los recursos naturales de flora y fauna silvestres contenidos en los límites de la Reserva Nacional será ejercida únicamente por el Estado, correspondiendo al Ministerio de Pesquería (hoy Ministerio de la Producción) y Ministerio de Agricultura la ejecución y control de dichas actividades, respectivamente. Cabe precisar que, respecto de la explotación de los recursos hidrobiológicos en la RNP, no se verifica autorización para la extracción de mayor escala desde la creación de la misma.

La RNP constituye un hábitat natural de varias especies en peligro de extinción. Su importancia radica en que protege una gran diversidad biológica indispensable para el mantenimiento de diversos ciclos biológicos que garantizan la conservación de las especies. Se estima que en la RNP existen cerca de 168 especies de peces y una gran cantidad de invertebrados que son parte inicial de la cadena trófica, también se encuentra el principal banco de conchas de abanico, así como una gran variedad de cangrejos, pulpos, erizos entre otros.

Conforme al artículo 2 del mencionado dispositivo legal, es el Ministerio de Pesquería (ahora Ministerio de la Producción) quien normará, orientará y controlará la explotación racional de los recursos hidrobiológicos existentes dentro del área establecida para la Reserva.

Para el caso de análisis en particular, a través de la Resolución Presidencial n.° 020-2016-SERNANP de fecha 29.01.2016²⁰, se aprobó el **Plan Maestro de la RNP**, período 2016 - 2020. Cabe indicar que dicha resolución dispuso también la publicación²¹ del mencionado Plan Maestro en el portal institucional de SERNANP²².

Como podemos observar, el aprovechamiento de recursos hidrobiológicos en las ANP se encuentra ligado a la zonificación que se determine, y principalmente, a su plan maestro. En el caso particular de las reservas nacionales, si bien se permite el aprovechamiento comercial de los recursos naturales, esta debe realizar bajo los planes de manejo aprobados, supervisados y controlados por la autoridad nacional competente.

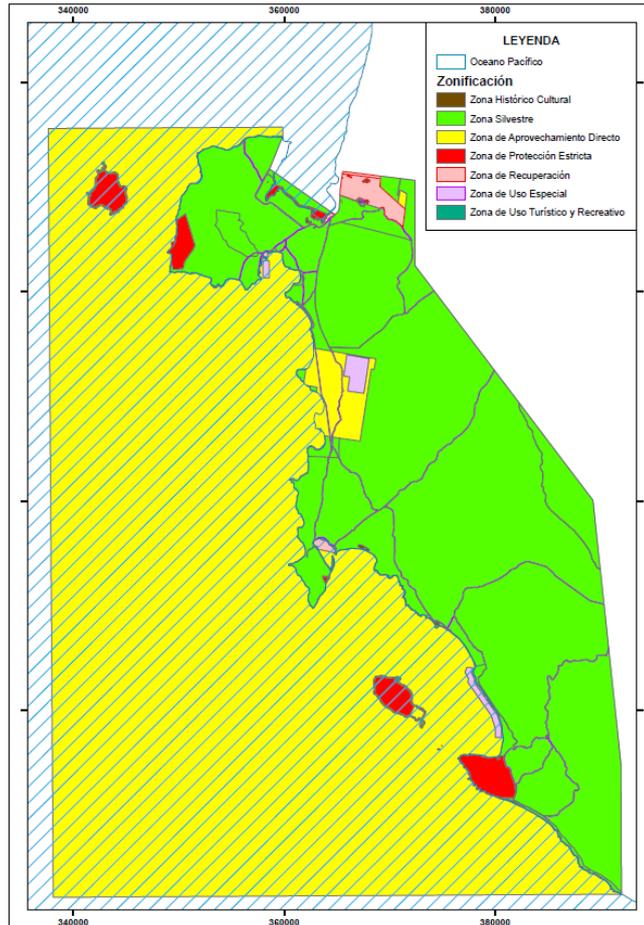
Conforme al Plan Maestro antes mencionado, observamos que la RNP comprende las siguientes zonificaciones: Protección Estricta (PE), Silvestre (S), Turístico (T), Aprovechamiento Directo (AD), Recuperación (REC), Uso Especial (UE) e Histórico Cultural (HC). Esto se puede apreciar mejor en el Mapa de la Zonificación de la mencionada reserva, que a continuación se detalla:

²⁰ Publicado en el diario oficial "El Peruano" el 24.02.2016.

²¹ Artículo 4 de la Resolución Presidencial n.° 020-2016-SERNANP.

²² <https://www.gob.pe/institucion/sernanp/normas-legales/423827-rp-020-2016-sernanp>





Como ya hemos señalado anteriormente, **el Plan Maestro constituye el documento de planificación de más alto nivel con el que cuenta un ANP**. De esta manera, observamos que en el Cuadro n.º 06 del punto V. Zonificación del Plan Maestro de la RNP, se estableció como norma de uso el aprovechamiento del recurso anchoveta con embarcaciones artesanales y en periodos establecidos por la autoridad competente, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Aprovechamiento Directo (AD)			
Sector	Criterios	Condiciones	Normas de uso
Toda la zona marina no contemplada en las otras zonas	<p>Este sector es hábitat de peces, crustáceos, moluscos y otras especies de importancia ecológica y comercial, entre ellos el pejerrey, la concha de abanico, los caracoles, entre otras.</p> <p>Zona de influencia del afloramiento de San Juan lo que genera la alta productividad de este ecosistema. Asimismo, es zona de concentración y distribución de especies clave como la anchoveta, además es zona de tránsito y alimentación de cetáceos (ballenas y delfines) y reptiles (tortugas marinas). Se promoverá nuevas zonas para el cultivo de invertebrados marinos y macroalgas, previa investigación y desarrollo de planes pilotos que sustenten su aprobación.</p>	<p>No se afectarán las poblaciones de peces e invertebrados marinos de importancia comercial.</p> <p>La actividad de aprovechamiento de recursos hidrobiológicos no afectará la presencia de cetáceos (ballenas y delfines) y reptiles (tortugas).</p>	<p>Se permite el aprovechamiento de recursos hidrobiológicos comerciales, respetando la normatividad establecida por el sector competente (tallas mínimas, cuotas, vedas) y según la zonificación establecida por la RNP.</p> <p>Solo se permite el aprovechamiento del recurso anchoveta con embarcaciones artesanales y en periodos establecidos por la autoridad competente.</p>



De esta manera, considerando las normas antes mencionadas, y en especial el Plan Maestro de la RNP, **la captura del recurso hidrobiológico anchoveta en la zona de la RNP se encuentra permitida solo para el ámbito artesanal.**

En correlación con la norma de uso antes mencionada, es importante remarcar lo dispuesto en el numeral 112.5 del artículo 112 del RLANP, al establecer que: ***“Está prohibida la extracción de mayor escala ya sea marina o continental dentro de las Áreas Naturales Protegidas, cualquiera sea su nivel. El personal de INRENA (hoy SERNANP), en el ámbito de una Área Natural Protegida, puede exigir la presentación del permiso de pesca correspondiente”.*** (El resaltado y subrayado es nuestro).

De este modo, en el caso materia de análisis, es importante resaltar que el aprovechamiento del recurso hidrobiológico anchoveta dentro de la RNP se encuentra sujeto a las disposiciones emitidas por las entidades competentes, por lo cual, dicha actividad extractiva debe realizarse bajo la estricta observancia del marco legal vigente, que, en su conjunto, regulan un adecuado aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos de la RNP, los mismos que constituyen patrimonio de la Nación.

En suma, **el aprovechamiento del recurso hidrobiológico anchoveta de mayor escala dentro de la RNP, se encontraba expresamente prohibida**, por lo que su argumento en ese extremo carece de sustento.

Finalmente, y en adición a lo ya expuesto, debemos mencionar que el criterio jurídico aquí desarrollado es concordante con lo resuelto en la Resolución n.° 15, Sentencia de fecha 30.05.2024, de la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, en el expediente n.° 00146-2024-0-1801-SP-DC-02, en el Proceso de Acción Popular seguido por la Sociedad Nacional de Pesquería en contra del SERNANP, en la cual, en su numeral 5.19, anota lo siguiente: ***“(…) el acotado precepto legal indica que las Reservas Nacionales son un tipo de categoría del Sistema Nacional de ANP, en el que se permite, bajo ciertas condiciones, el aprovechamiento comercial de los recursos naturales situados en ellas, mas no significa que está permitida de manera libre la extracción de recursos hidrobiológicos a mayor escala, como erróneamente pretende entender la demandante, tanto más, si como se expuso ut supra el reglamento de la Ley N°26834 (invocada por la parte demandante) estableció de manera expresa que se encuentra prohibida la extracción de mayor escala de los recursos hidrobiológicos de las ANP independientemente del nivel que tenga. (...)”.*** (El resaltado y subrayado es nuestro)

En este punto, es necesario tener en cuenta que el aprovechamiento del recurso Anchoveta con embarcaciones artesanales en el Plan Maestro de la RNP, y como contraparte, la prohibición de la extracción de mayor escala ya sea marina o continental dentro de las ANP, se explica, conforme se recoge en el informe emitido por SERNANP, porque, ***“el aprovechamiento de la anchoveta en grandes cantidades, podría causar un efecto cascada sobre la cadena alimenticia marina, afectando también a depredadores mayores como aves y mamíferos marinos que en casos como la Reserva Nacional de Paracas se constituyen como objetivos de conservación del área natural protegida como son los lobos marinos chuscos y finos, las aves marinas, u otros mamíferos marinos que dependen de este recurso”.*** Por lo que, se señala en el referido informe, ***“someter a las poblaciones de aves y mamíferos marinos a mayores condiciones desfavorables de competencia por las presas, podría conllevar a una situación de “cuello de botella” irreversible, para la recuperación de estas poblaciones. La manera como estos interactúan cuando forrajean***



sobre las mismas concentraciones de anchoveta, **las especies como el guanay, el piquero y el pelícano dependen en gran medida de la anchoveta**. La reducción en la disponibilidad de este recurso anchoveta puede llevar a la disminución de sus poblaciones debido a estos impactos. Considerando además que, la disponibilidad de alimento para los depredadores, depende de la abundancia o biomasa de las presas, pero también de la profundidad y estructura de los cardúmenes, la estructura de tallas, la distancia de estas a las colonias, la densidad y la predictibilidad de los cardúmenes, entre otros; **atributos que se ven afectados por la presencia y actividad pesquera**". (El resaltado y subrayado es nuestro)

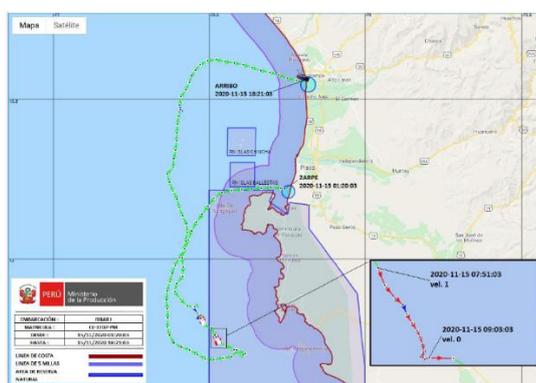
De esta manera, lo contrario, es decir, sostener que está permitida la extracción de mayor escala en las ANP, como lo sugiere **COPEINCA** que se puede hacer en la RNP, va en contra, precisamente, de sus objetivos de creación, que es, principalmente la conservación de la biodiversidad marina, como lo son las aves guaneras, lobos marinos y cetáceos que dependen de este recurso para su alimentación y reproducción.

En efecto, en el presente caso se advierte del Informe SISESAT n.° 00000018-2021-MDIAZ de fecha 21.03.2021 e Informe n.° 00000017-2021-MDIAZ de fecha 22.03.2021, que la E/P de mayor escala RIBAR I con matrícula CE-3707-PM, cuyo armador es **COPEINCA**, presentó velocidades de pesca y rumbo no constante, por un intervalo de tiempo mayor a una (01) hora desde las 07:51:03 horas hasta las 09:03:03 horas del 15.11.2020, dentro del área de la Reserva Nacional de Paracas.

Cuadro N° 01: Intervalos de tiempo de la EP RIBAR I con velocidades de pesca en su faena del 15.NOV.2020

N°	Intervalo con Velocidades de Pesca			Descripción	Referencia
	Inicio	Fin	Total (HH:MM:SS)		
1	15/11/2020 05:09:03	15/11/2020 06:39:03	01:30:00	Fuera del área de la Reserva Nacional de Paracas.	Ica, Pisco
2	15/11/2020 07:51:03	15/11/2020 09:03:03	01:12:00	Dentro del área de la Reserva Nacional de Paracas o zonas prohibidas o suspendidas.	Ica, Pisco

Fuente: SISESAT



En tal sentido, se observa que la administración, en aplicación del principio de verdad material, recogido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, así como con lo señalado en el artículo 173 del mismo cuerpo legal, ha verificado plenamente los hechos que determinan que **COPEINCA** el día de los hechos, por medio de



la E/P de mayor escala RIBAR I, incurrió en la infracción imputada en el presente procedimiento administrativo sancionador.

De acuerdo a la normativa indicada, cabe precisar que **COPEINCA**, en su condición de titular del permiso de pesca de la E/P de mayor escala RIBAR I con matrícula CE-3707-PM, si bien se encontraba autorizada para realizar actividades extractivas de recursos hidrobiológicos, ello no la habilitaba para realizar esta actividad en la RNP, más aún con la existencia de una prohibición expresa de por medio y la inexistencia de autorización para la explotación de los recursos hidrobiológicos en dicha reserva.

Por tanto, lo argumentado en este extremo carece de sustento.

4.2 En cuanto a los derechos reales adquiridos con anterioridad a la creación de las reservas nacionales

***COPEINCA** precisa que para el desarrollo de la actividad pesquera se requiere haber adquirido los derechos reales con anterioridad (preexistencia) a su ejercicio, realizándose siempre en armonía con los objetivos y fines de las áreas. En ese sentido, menciona diversos Decretos Supremos emitidos por el Ministerio del Ambiente.*

En atención al argumento expuesto por **COPEINCA** respecto al desarrollo de la actividad pesquera en las ANP, cabe reiterar la posición adoptada por este Colegiado en el numeral 4.1 de la presente resolución, bajo el cual se concluye que la actividad pesquera de mayor escala dentro de las ANP, ya sea marina o continental, se encuentra prohibida.

En los actuados que obran en el presente expediente se observa que **COPEINCA** ostenta la titularidad²³ del permiso de pesca de la embarcación pesquera RIBAR I con matrícula CE-3707-PM, el cual **no otorga ningún derecho específico para extraer en el área de la RNP**. Sin embargo, presentó **velocidades de pesca** en el área de la RNP.

Por tal razón, al no encontrarnos en el supuesto legal antes mencionado, corresponde desestimar lo alegado por **COPEINCA** en este extremo.

En ese sentido, tomando en consideración el permiso de pesca del cual es titular **COPEINCA** corresponde remitirnos a lo establecido en el artículo 44 de la Ley General de Pesca, aprobada por Decreto Ley n.º 25977, en adelante la LGP, que dice: *“Las concesiones, autorizaciones y permisos, son derechos específicos que el Ministerio de la Producción otorga a plazo determinado para el desarrollo de las actividades pesqueras (...) **Corresponde al Ministerio de la Producción, verificar que los derechos administrativos otorgados se ejerzan en estricta observancia a las especificaciones previstas en el propio título otorgado así como de acuerdo con las condiciones y disposiciones legales emitidas, a fin de asegurar que éstos sean utilizados conforme al interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en la presente ley, en las leyes especiales y en las normas reglamentarias sobre la materia (...).** (El subrayado y resaltado es nuestro)*

En virtud al marco normativo antes expuesto, y en la línea de lo señalado en el numeral 4.1, corresponde remarcar que el ejercicio de los permisos de pesca, se debe efectuar dentro de los límites y principios establecidos en la ley de la materia, así como también respecto de las disposiciones de leyes especiales y normas reglamentarias. En esa

²³ Mediante Resolución Directoral n.º 0386-2011-PRODUCE/DGEPP, de fecha 17/06/2011, se aprueba a favor de COPEINCA el cambio de titularidad.



perspectiva, **las prohibiciones o restricciones a la actividad pesquera establecidas en el ordenamiento jurídico peruano**, ya sea en la ley de la materia o disposiciones especiales, **deben ser objeto de cumplimiento por parte de los administrados.**

En dicho contexto corresponde evaluar el derecho adquirido en materia pesquera invocado por **COPEINCA**, que supuestamente le permitiría realizar actividad pesquera en el área de la RNP. Al respecto, como ya se indicó ut supra, no se autorizó extracción de mayor escala en la RNP desde su creación y se prohibió la misma con el Decreto Supremo n.° 038-2001-AG. Asimismo, como se establece en el Plan Maestro de la RNP, sólo está permitido el aprovechamiento del recurso Anchoqueta con embarcaciones artesanales. El fundamento para ello ya se expuso en la parte final del punto precedente, el cual armoniza con los objetivos planteados en el artículo 2 de la LANP.

Además, el Tribunal Constitucional a través de la Sentencia expedida en el Exp. n.° 00316-2011-PA/TC, ha señalado lo siguiente:

26. A partir de la reforma constitucional del artículo 103 de la Constitución, validada por este Colegiado en la STC 0050-2004-AI/TC, y en posteriores pronunciamientos, se ha adoptado la teoría de los hechos cumplidos dejando de lado la teoría de los derechos adquiridos, salvo cuando la misma norma constitucional lo habilite. De igual forma, tal como se explicó en la STC 0002-2006-PI/TC (fund. 11) citando a Díez-Picazo, **la teoría de los hechos cumplidos implica que la ley despliega sus efectos desde el momento en que entra en vigor, debiendo ser “aplicada a toda situación subsumible en el supuesto de hecho; luego no hay razón alguna por la que deba aplicarse la antigua ley a las situaciones, aún no extinguidas, nacidas con anterioridad.”**

Sin perjuicio de lo antes expuesto, es oportuno traer a colación la opinión vertida por SERNANP en el numeral II del Informe n.° 546-2020-SERNANP-DGANP de fecha 18.12.2020, mencionado por **COPEINCA** en su recurso administrativo, que sobre los derechos adquiridos en la RNP señala:

“(…) los derechos preexistentes a la creación de un área natural protegida se acreditan con los títulos habilitantes (contratos, autorizaciones, concesiones, etc.) otorgados antes de su establecimiento. Para el caso de actividades de pesca que se desarrollan antes de la creación del ANP, **los títulos habilitantes se acreditan en el expediente de su creación**, lo cual se denota en sus respectivos Planes Maestros donde se evidencia la permanencia de la actividad a lo largo del tiempo.

En ese sentido, durante el proceso de establecimiento de la Reserva Nacional de Paracas, en lo que respecta al desarrollo de actividades pesqueras, solo se identificó a la pesca artesanal, como actividad que se ejecutaba de manera permanente.” (El resaltado es nuestro)



De otro lado, conforme a la normativa contenida en el la LANP²⁴ y el RLANP²⁵, cabe precisar que cuando hacen referencia a derechos reales adquiridos con anterioridad, se refieren claramente al **derecho de propiedad o posesión** existente (de personas naturales o jurídicas) al momento anterior al establecimiento de un ANP; sin embargo, en el caso materia de análisis, se advierte que **COPEINCA** no acredita tal condición.

En conclusión, y contrariamente a lo afirmado por **COPEINCA**, esta no cuenta con derechos adquiridos en la RNP que le permitan realizar la actividad extractiva de mayor escala del recurso hidrobiológico Anchoveta, la cual, como ya se ha señalado anteriormente, se encuentra prohibida. Por tanto, lo alegado por **COPEINCA** carece de sustento en este extremo.

De esta manera, **COPEINCA**, en su condición de titular del permiso de pesca de la E/P de mayor escala RIBAR I, si bien se encuentra autorizado para extraer recursos hidrobiológicos, dicha autorización no le permite realizar esta actividad en la RNP, más aún si se tiene a la vista la prohibición establecida en el numeral 112.5 del artículo 112 del RLANP. En suma, consideramos que este título habilitante – permiso de pesca – **debe ser ejercido en atención al interés público**, lo cual permitirá encontrar un equilibrio entre el adecuado uso de los recursos hidrobiológicos y la actividad de los particulares, todo esto dentro de la esfera jurídica que regula la actividad pesquera en nuestro país.

4.3 Respecto al cálculo correcto de la multa

***COPEINCA**, en el presente caso, señala que la Dirección de Sanciones reconoce que tuvo una sola cala con extracción dentro de la RNP **equivalente a 109.020 TM**, total de pesca que encajaría en el concepto de recurso comprometido, usado para el cálculo de la multa; sin embargo, resulta arbitrario que se le sancione tomando como recurso comprometido el total de la captura de pesca cuando está evidenciado que una de las dos calas se realizó fuera de la zona de reserva protegida; por lo tanto, no puede ser utilizado como referencia para el cálculo de la multa a imponer.*

Al respecto, el literal c) del Anexo I, sobre los componentes y valores para el cálculo de las sanciones de multa, aprobado por Resolución Ministerial n.º 591-2017-PRODUCE y su modificatoria, establece que la cantidad de recurso comprometido (Q) para el caso de embarcaciones corresponde a las **toneladas del recurso**. En caso no se impida o **no se pueda verificar la cantidad de recurso comprometido** se utiliza la capacidad de bodega para embarcaciones.

²⁴ Artículo 5.- **El ejercicio de la propiedad y de los demás derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento de un Área Natural Protegida, debe hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales éstas fueron creadas. El Estado evaluará en cada caso la necesidad de imponer otras limitaciones al ejercicio de dichos derechos.** Cualquier transferencia de derechos a terceros por parte de un poblador de un Área Natural Protegida, deberá ser previamente notificada a la Jefatura del Área. En caso de transferencia del derecho de propiedad, el Estado podrá ejercer el derecho de retracto conforme al Código Civil". (El resaltado y subrayado es nuestro)

²⁵ 89.1 **El Estado reconoce los derechos adquiridos, tales como propiedad y posesión entre otros, de las poblaciones locales incluidos los asentamientos de pescadores artesanales y las comunidades campesinas o nativas, que habitan en las Áreas Naturales Protegidas con anterioridad a su establecimiento.** En el caso de las comunidades campesinas o nativas vinculadas a un Área Natural Protegida, se debe considerar esta situación en la evaluación del otorgamiento de derechos para el uso de los recursos naturales con base a la legislación de la materia y los Convenios Internacionales que al respecto haya suscrito el Estado, en particular reconociéndose los conocimientos colectivos de las mismas. (El resaltado es nuestro).



En dicho contexto, según el Reporte de Descargas que obra en el expediente, **COPEINCA**, en su calidad de armador de la E/P de mayor escala RIBAR I, el día de los hechos que configuraron la infracción por el numeral 21), el 15.11.2020, descargó **109.020** TM de recurso hidrobiológico Anchoveta. Dicha cantidad de recurso fue verificada por BUREAU VERITAS DEL PERU S.A., empresa fiscalizadora acreditada por el Ministerio de la Producción.

Por tanto, en el presente caso, la cantidad de recurso comprometido corresponde a la verificada por los fiscalizadores del Ministerio de la Producción, es decir, las **109.020** TM de recurso Anchoveta.

Caso contrario, se hubiese tenido que determinar el cálculo de la sanción de multa sobre la base de la capacidad de bodega.

En ese sentido, el cálculo de la multa realizado por el órgano sancionador es conforme a lo establecido en las normas sobre la materia.

Por consiguiente, lo alegado por **COPEINCA** en este extremo carece de sustento.

4.4 **Sobre las consultas realizadas y la supuesta vulneración del principio de predictibilidad o de confianza legítima, así como, del principio de legalidad al no haber aplicado la causal eximente de responsabilidad**

***COPEINCA** alega que conforme a lo señalado en el Oficio n.° 178-2020-PRODUCE/DGSFS-PA de fecha 16.11.2020, la administración no tenía claro si en la RNP se podía realizar actividad extractiva. Por tal motivo, la imputación de los numerales 6) y 21) del artículo 134 del RLGP, vulnera el principio de buena fe procedimental y de predictibilidad, ya que su representada tampoco tenía como conocer de tal prohibición, colocando a toda la flota industrial en indefensión.*

En el mismo sentido, alega que el mérito del Oficio n.° 000495-2020-PRODUCE/DVPA de fecha 20.11.2020, acredita que PRODUCE está de acuerdo con la pesca en la RNP, y que, para la continuidad de las actividades en la zona, requiere del SERNANP indique cuales serían los pasos a seguir para registrar los derechos preexistentes. De esta manera, solo a partir de la respuesta como órgano competente, es que la administración cambia de criterio, indicando ahora que no se debe realizar actividades extractivas en la zona de la RNP. Es por ello, que afirmamos nuevamente la vulneración al principio de predictibilidad o confianza legítima.

En relación a los oficios emitidos por los diferentes órganos del Ministerio de la Producción, cabe indicar que los mismos no contienen un pronunciamiento determinado de parte de la autoridad, puesto que constituyen consultas efectuadas entre autoridades administrativas. Asimismo, estos documentos no se encuentran dirigidos hacia los administrados; por consiguiente, no se pueden considerar como generadores de predictibilidad sobre las decisiones de la autoridad emisora, ni mucho que se configure eximente de responsabilidad alguno, como así lo sugiere **COPEINCA**.



Además de lo antes señalado, el hecho que la administración realice actos de investigación, conforme lo establece el inciso 2²⁶ del artículo 255 del TUO de la LPAG, no genera un vicio en el trámite del procedimiento administrativo sancionador. Por el contrario, asegura la legalidad y la predictibilidad de las decisiones que toma la administración al momento de imponer una sanción administrativa. Donde incluso se puede disponer la realización de actuaciones complementarias, de acuerdo al segundo párrafo del inciso 5 del artículo antes mencionado. Por lo tanto, carece de sustento lo alegado en este extremo.

4.5 **Sobre la nulidad de la resolución sancionadora por falta de competencia del Ministerio de la Producción**

COPEINCA alega que la competencia sancionadora en materia de actividades realizadas en las ANP corresponde al Ministerio del Ambiente. Expone que se ha generado un conflicto de normas por cuanto a través del Decreto Supremo n.° 017-2017-PRODUCE se incluyó como conducta sancionable la actividad pesquera dentro de las áreas naturales protegidas. En ese sentido, alega que debe prevalecer la potestad sancionadora de SERNANP en materia de ANP, siendo que la misma, respecto al PRODUCE ha quedado derogada y, por tanto, toda actuación sancionadora por parte de PRODUCE llevada a cabo dentro de una ANP deviene en nula.

Al respecto, el numeral 72.1 del artículo 72 del TUO de la LPAG, establece que: “La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan.”

En cuanto a los procedimientos administrativos sancionadores, el inciso 1 del artículo 248 del TUO de la LPAG, dispone que: “Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.”

En cuanto a la competencia del Ministerio de la Producción

De acuerdo al artículo 3²⁷ del Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción - Decreto Legislativo n.° 1047, el Ministerio de la Producción tiene competencia, entre otros, en materia de ordenamiento de la pesquería industrial. Asimismo, el numeral 5.2 del artículo 5 del citado dispositivo legal establece entre sus funciones rectoras, la de dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas, la gestión de los recursos del sector, así como para el otorgamiento, reconocimiento de derechos, la sanción, fiscalización y ejecución coactiva.

Sobre el particular, el artículo 78 de la LGP dispone que: “Las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones establecidas en la presente Ley, y en todas las disposiciones reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la falta a una o más de las sanciones siguientes: a) Multa, b) Suspensión de la concesión, autorización, permiso o licencia, c) Decomiso y d) Cancelación definitiva de la concesión, autorización,

²⁶ Artículo 255.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

“2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación”.

²⁷ Artículo modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo n.° 1195, publicado el 30.08.2015.



permiso o licencia.” En esa misma línea, el artículo 79 del citado cuerpo legal establece que: “Toda infracción será sancionada administrativamente, sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que hubiere lugar”.

Al respecto, el artículo 2 del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo n.° 017-2017-PRODUCE, establece que su ámbito de aplicación alcanza a las personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras que desarrollen actividades pesqueras y/o acuícolas, dentro del ámbito establecido en el Decreto Ley n.° 25977, Ley General de Pesca, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo n.° 012-2001-PE, así como las demás normas que regulan la actividad pesquera y acuícola.

Conforme puede observarse de las normas legales antes glosadas, el Ministerio de la Producción detenta la competencia en cuanto al ordenamiento de la actividad pesquera industrial se refiere, de igual modo, ostenta la potestad para imponer las sanciones administrativas que correspondan al verificarse la comisión de infracciones al ordenamiento pesquero.

En cuanto a la competencia del SERNANP

En principio, es necesario remitirnos a la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente - Decreto Legislativo n.° 1013, la cual, en el numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final aprobó la creación de organismos públicos adscritos al referido ministerio.

Entre estos organismos se creó al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP, como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal adscrito al Ministerio del Ambiente. **Es el ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) y se constituye en su autoridad técnico-normativa.**

Asimismo, las funciones básicas que asume la SERNANP están dirigidas principalmente a dirigir el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) y la gestión de las Áreas Naturales Protegidas. De igual manera cuenta con la potestad sancionadora en los casos de incumplimiento, aplicando las sanciones de amonestación, multa, comiso, inmovilización, clausura o suspensión, de acuerdo al procedimiento que se apruebe para tal efecto

Por su parte, el artículo 2 del Reglamento de Organización y Funciones del SERNANP, aprobado por el Decreto Supremo n.° 006-2008-MINAM, dispone su competencia a nivel nacional para gestionar las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional, incluyendo las Áreas Naturales Protegidas marinas y costeras, en donde desarrolle sus actividades. Asimismo, el literal h) del artículo 3 del mencionado reglamento establece que debe: “Ejercer la potestad sancionadora en el ámbito de las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional y en las áreas de conservación privada, **aplicando las sanciones correspondientes de acuerdo al procedimiento que se apruebe para tal efecto.**”

Para tal efecto, el SERNANP cuenta con su propio Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por afectación a las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional. Este reglamento regula el procedimiento administrativo



sancionador conducente a investigar y determinar la existencia de infracciones administrativas, así como la aplicación de sanciones y la adopción de medidas cautelares y correctivas por hechos ocurridos dentro de las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional **en el marco de las competencias del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado-SERNANP**. Cabe indicar que el cuadro de tipificación de infracción anexo al referido reglamento no contempla tipo infractor alguno que sea similar o igual a los que han sido objeto de sanción en el presente procedimiento administrativo sancionador.

En virtud al marco normativo expuesto en los párrafos precedentes, es posible concluir que la competencia del Ministerio de la Producción y del SERNANP abarcan ámbitos de aplicación totalmente distintos. En el caso del primero, tiene competencia en cuanto al ordenamiento de la actividad pesquera industrial; en tanto que, respecto al segundo, desarrolla su competencia en relación a la gestión de las Áreas Naturales Protegidas. Además de lo señalado, si bien ambas entidades cuentan con la respectiva potestad sancionadora, la misma se ejerce en virtud a la competencia y funciones que le son propias.

Cabe precisar que la competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley y es reglamentada por las normas administrativas que de aquellas se derivan. En ese sentido, conforme se ha plasmado anteriormente, es función de SERNANP gestionar y desarrollar las áreas naturales protegidas de carácter nacional velando por su conservación, mientras que es función del PRODUCE velar por el equilibrio entre la preservación y el uso sostenible de los recursos hidrobiológicos. Como bien puede verse se tratan de bienes jurídicos diferentes que son protegidos por el Estado, que en conjunto resguardan el derecho de los particulares a gozar de un medio ambiente equilibrado asegurando el desarrollo a futuras generaciones, ello en concordancia con pronunciamientos emitidos por el Tribunal Constitucional, como el mencionado precedentemente.

A mayor abundamiento podemos indicar que los recursos hidrobiológicos son patrimonio de las áreas naturales protegidas²⁸. Siendo competencia de SERNANP el aprovechamiento de recursos forestales y de fauna silvestre dentro de las ANP de administración nacional²⁹.

Es preciso determinar que se entiende por fauna silvestre, para ello se debe acudir a la Ley n.° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el cual señala que son recursos de fauna silvestre las especies animales no domesticadas, nativas o exóticas, incluyendo su diversidad genética, que viven libremente en el territorio nacional, así como los ejemplares de especies domesticadas que, por abandono u otras causas, se asimilen en sus hábitos a la vida silvestre, **excepto las especies diferentes a los anfibios que nacen en las aguas marinas y continentales, que se rigen por sus propias leyes.**

Como puede verse, de la definición antes expuesta no se encuentran comprendidos los recursos hidrobiológicos, en consecuencia, estos no se encuentran bajo la competencia del SERNANP.

En virtud de lo mencionado anteriormente ha quedado acreditado que la regulación de todo lo relacionado a los recursos hidrobiológicos como zonas de pesca, tallas, temporadas de pesca, así como instaurar procedimientos administrativos sancionadores por

²⁸ Artículo 3 del Decreto Supremo n.° 008-2008-MINAM, que aprobó el Reglamento del Decreto Legislativo n.° 1079 que establece medidas que garanticen el Patrimonio de las Áreas Naturales Protegidas.

²⁹ Artículo 4 del Decreto Supremo n.° 008-2008-MINAM.



infracciones a la normativa pesquera es competencia del Ministerio de la Producción, por tanto, lo alegado por **COPEINCA** carece de sustento.

Sin perjuicio de lo señalado, debe tenerse también en consideración que mediante Resolución Directoral n.° 01370-2024-PRODUCE/DS-PA, de fecha 08/05/2024, se incorporó como tercero administrado en el presente procedimiento al SERNANP.

En atención a dicha condición, la referida entidad a través del registro n.° 00055324-2024 de fecha 18.07.2024, ha presentado al CONASEl Oficio n.° 000376-2024-SERNANP/GG-SGD de fecha 18.07.2024, mediante el cual remitió, entre otros, el escrito n.° 2, para mejor resolver y el Informe Técnico n.° 000091-2024-SERNANP/RNPAR-SGD de fecha 27.05.2024.

En el mencionado escrito e informe, se anota expresamente lo siguiente: “(...) desarrollar actividades pesqueras industriales en la RNP amenaza la biodiversidad marina, afectando gravemente al ecosistema y los componentes que lo conforman, tales como a las aves marinas, lobos marinos y cetáceos que dependen de este recurso para su alimentación y reproducción. La implementación de estrategias de conservación y manejo sostenible de la pesca es esencial para proteger estas especies y mantener la integridad ecológica de la reserva (...)”. En ambos documentos el SERNANP solicita se confirme la resolución venida en grado.

De esta manera, la afirmación efectuada por **COPEINCA**, respecto a la supuesta falta competencia del Ministerio de la Producción resulta carente de todo sustento legal, más aún si consideramos que el propio SERNANP reconoce la misma a partir de su intervención en el presente procedimiento.

4.6 **Sobre las vedas establecidas en la temporada de pesca norte centro 2020-I y 2020-II, como elemento de inducción al error y la modificación del Reglamento del SISESAT relacionado a las áreas naturales protegidas**

***COPEINCA** alega que PRODUCE si permitía la actividad extractiva en la zona correspondiente a la RNP por lo que solicitan los reportes SISESAT de embarcaciones pesqueras que realizaron actividad extractiva anterior al año 2020. Asimismo, precisa que corresponde explicar a la administración la razón por la cual en la primera temporada de pesca en la zona norte centro se publicaron diez comunicados para la suspensión de la extracción de recursos hidrobiológicos en cuadrantes comprendidos en la RNP.*

Asimismo, expone que el PRODUCE no cumplió con mantener actualizada la información del SISESAT. Este servicio permite a las empresas que contratan el servicio satelital ser alertados sobre las zonas en las que se encuentra realizando sus actividades.

De otro lado, arguye que mediante la Resolución Ministerial n.° 282-2024-PRODUCE se modificó el anexo 2 referido a las especificaciones técnicas del Reglamento del SISESAT. Dicha modificación obedece a la falta de regulación respecto a las alertas geográficas, los comandos y específicamente en lo referido a las áreas naturales protegidas. Esto demuestra que existía un vacío, una falta de claridad para la Dirección de Supervisión y Vigilancia y los administrados respecto a la delimitación del área natural protegida. Por ello considera que se encuentra probado el eximente de responsabilidad administrativa.



Al respecto, corresponde indicar que el tercer párrafo del artículo 19³⁰ del RLGP establece que:

“Excepcionalmente, el Ministerio de la Producción podrá disponer la suspensión preventiva de la actividad extractiva por un plazo máximo de cinco (05) días en una zona determinada, al detectar que se ha sobrepasado los límites de tolerancia establecidos de ejemplares en tallas o pesos menores a los permitidos, y/o de especies asociadas o dependientes a la pesca objetivo. Para tal efecto, la Dirección General de Supervisión y Fiscalización del Ministerio de la Producción emitirá las disposiciones que correspondan a fin de establecer el procedimiento para un reporte oportuno de las capturas”

En ese sentido, el Ministerio de la Producción puede disponer la suspensión preventiva de la actividad extractiva en una zona determinada, cumpliendo para ello con emitir las disposiciones correspondientes.

Sobre el particular es importante que los comunicados que cita **COPEINCA** en su recurso de apelación sobre la suspensión de actividades fueron emitidos en atención a la incidencia³¹ de juveniles del recurso anchoveta en porcentajes que superaban los límites de la tolerancia permitida. Adoptándose la suspensión como medida precautoria y con el único propósito de garantizar la sostenibilidad del citado recurso hidrobiológico.

Estas suspensiones, tal como lo advierte la misma **COPEINCA** en los recuadros colocados en la primera ampliación de su recurso de apelación, fueron dispuestas por la administración respecto de zonas adyacentes a la RNP. Esto en razón a que la extracción en dicha área ya se encontraba prohibida conforme a las disposiciones que se han tratado en los párrafos anteriores. Verbigracia, observamos los mapas de ubicación geográfica de las zonas suspendidas mediante los Comunicados n.º 068, 070 y 074-2020-PRODUCE-DGSFS-PA-SP, en los cuales además se identificó la zona de la RNP:

COMUNICADO N° 068-2020-PRODUCE/DGSFS-PA-SP

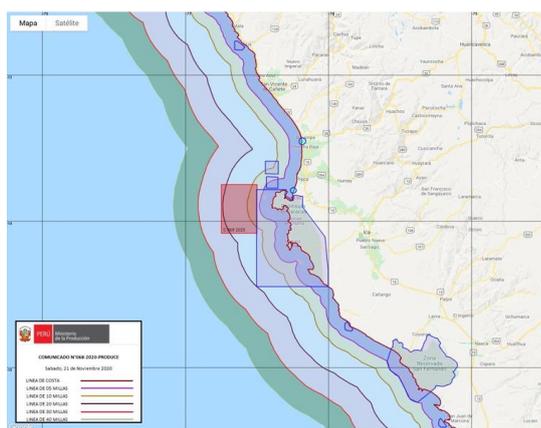


Fig. 01. Mapa de ubicación geográfica de Zona de Pesca suspendida

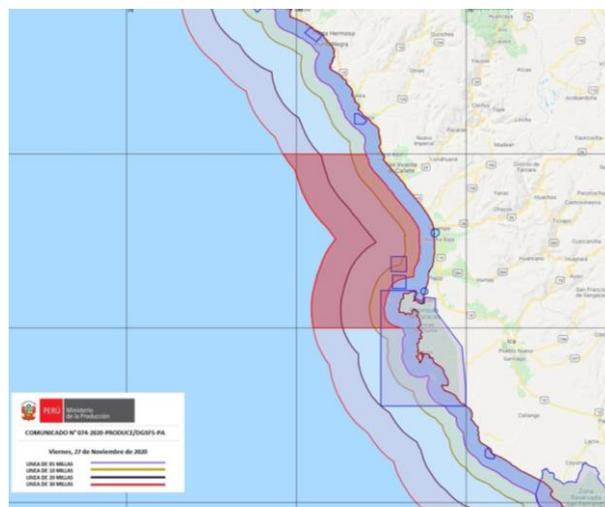
³⁰ Tercer párrafo modificado por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo n.º 024-2016-PRODUCE, publicado el 15.11.2016.

³¹ En la primera y segunda temporada de pesca del 2020 y la primera temporada de pesca del 2021, todas de la zona Norte-centro.



COMUNICADO N° 070-2020-PRODUCE/DGSFS-PA-SP

Fig. 01. Mapa de ubicación geográfica de Zona de Pesca suspendida

COMUNICADO N° 074-2020-PRODUCE/DGSFS-PA-SP

Mapa de ubicación geográfica de Zona de Pesca suspendida

De esta manera, corresponde precisar que el Ministerio de la Producción al disponer la suspensión de actividades extractivas, buscaba garantizar la sostenibilidad de la biomasa del recurso hidrobiológico anchoveta, el cual se desplaza libremente por el litoral de la zona norte - centro. En ese sentido, las zonas geográficas suspendidas, si bien se superponen parcialmente a la RNP, ello no implica, en modo alguno, que el Ministerio de la Producción haya autorizado la extracción del mencionado recurso en dicha zona. En tal sentido, podemos claramente colegir que las suspensiones dispuestas no debieron ni deben generar confusión alguna en los administrados que realizan esta actividad.

Además de lo antes señalado, **COPEINCA** indica que el contenido de la norma no es claro, por lo cual se configuraría la causal de eximente de responsabilidad establecido en el literal e) del artículo 257 del TUO de la LPAG. No obstante, en el presente caso, contrariamente a lo alegado, el hecho que la administración realice actos de investigación, conforme lo establece el inciso 2³² del artículo 255 del TUO de la LPAG, no genera un vicio en el trámite

³² Artículo 255.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:



del procedimiento administrativo sancionador. Por el contrario, asegura la legalidad y la predictibilidad de las decisiones que toma la administración al momento de imponer una sanción administrativa. Donde incluso se puede disponer la realización de actuaciones complementarias, de acuerdo al segundo párrafo del inciso 5 del artículo antes mencionado. Por lo tanto, carece de sustento lo alegado en este extremo.

4.7 Sobre la figura del decomiso, su supuesto cálculo erróneo y la posibilidad y oportunidad de su ejecución.

COPEINCA señala que en el presente caso no ha mediado acta de fiscalización ni de decomiso de recurso hidrobiológico in situ como medida cautelar. Asimismo, la administración ha impuesto el decomiso a título de sanción que declaró inejecutable, remitiendo al procurador público copia de los actuados en sede administrados para que evalúe los hechos e inicie las acciones que corresponde, sugiriendo la acción por enriquecimiento indebido. En ese sentido, sostiene que lo correcto hubiera sido declarar inaplicable la sanción de decomiso dado que el supuesto de hecho que constituye la base fáctica para su aplicación es la existencia material del bien o recurso objeto de despojo. En atención a ello, ni al tiempo de iniciarse el PAS ni expedirse la resolución sancionadora existía materialmente el recurso hidrobiológico respecto del cual correspondía aplicar la medida de decomiso y su sustitución por el valor en dinero. En ese sentido, no se puede ejercer una sustitución sobre un bien inexistente.

Al respecto, en el presente caso la Dirección de Sanciones – PA, encontró responsable a **COPEINCA** de la comisión de la infracción materia de sanción. Dicha sanción está compuesta de multa y decomiso del recurso hidrobiológico anchoveta, conforme a lo establecido en el cuadro de sanciones del REFSAPA.

Como ya tiene ampliamente dicho este Consejo, el aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos deberá realizarse bajo los parámetros establecidos por el Estado, de lo contrario, no existirán ni podrán reclamarse legítimamente los derechos derivados de la misma (extracción).

Es por ello que, el Estado, a través de sus órganos competentes, al mismo tiempo que fija las condiciones, derechos y obligaciones para un adecuado uso del patrimonio de la nación, también ejerce una labor de fiscalización con la finalidad de verificar el estricto cumplimiento de las normas que regulan esta actividad económica.

Teniendo en consideración que estos recursos hidrobiológicos, al ser patrimonio del estado, subsiste el derecho de reclamar la restitución del valor de aquello con lo que el administrado se benefició indebidamente. De esta manera, al haberlo mantenido en su poder y aprovecharse de éste económicamente, **COPEINCA** obtuvo un beneficio económico de un recurso que le pertenecía al estado.

De esta manera, el requerimiento del pago del valor comercial del recurso hidrobiológico se encuentra debidamente justificado, en virtud a la sanción de decomiso impuesta y al beneficio económico indebido obtenido por el administrado, por lo que su argumento carece de sustento.

“2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación”.



En consecuencia, conforme a lo expuesto y a lo determinado por la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura en la recurrida, **COPEINCA** incurrió en la infracción tipificada en el numeral 21) del artículo 134 del RLGP.

Por estas consideraciones, de conformidad con lo establecido en la LGP; el RLGP; el REFSAPA y el TUO de la LPAG; y,

De acuerdo a las facultades establecidas en el artículo del artículo 126° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, el numeral 4.2 del artículo 4 del TUO de la LPAG; el artículo 2° de la Resolución Ministerial n.° 000037-2025-PRODUCE, el artículo 2° de la Resolución Ministerial n.° 327-2019-PRODUCE, el artículo 3° de la Resolución Ministerial n.° 016-2014-PRODUCE; y, estando al pronunciamiento acordado mediante Acta de Sesión n.° 010-2025-PRODUCE/CONAS-2CT de fecha 11.03.2025, de la Segunda Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR LA NULIDAD PARCIAL DE OFICIO del artículo 1 de la Resolución Directoral n.° 01574-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 24.05.2024, únicamente en el extremo que sancionó a **CORPORACIÓN PESQUERA INCA S.A.C.** por la comisión de la infracción tipificada en el numeral 6) del artículo 134 del RLGP; en consecuencia, corresponde **ARCHIVAR** el procedimiento administrativo sancionador seguido por la mencionada infracción, quedando **SUBSISTENTES** los demás extremos, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 2.- CONSERVAR el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral n.° 01574-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 24.05.2024, en el extremo del acápite determinación de la sanción, por los fundamentos expuestos en el numeral 3.2 de la presente Resolución; **PRECISAR** que la sanción que corresponde por la comisión de la infracción tipificada en el numeral 21) del artículo 134 del RLGP, es la determinada en el artículo 1 del referido acto administrativo.

Artículo 3.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la empresa **CORPORACIÓN PESQUERA INCA S.A.C.** contra la Resolución Directoral n.° 01574-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 24.05.2024; en consecuencia, **CONFIRMAR** la sanción correspondiente a la infracción tipificada en el numeral 21) del artículo 134 del RLGP; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 4.- DECLARAR que la presente Resolución agota la vía administrativa, no procediendo ningún recurso en esta vía.



Artículo 5. - DEVOLVER el expediente a la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura, para los fines correspondientes, previa notificación a la empresa **CORPORACIÓN PESQUERA INCA S.A.C.** y al **SERVICIO NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS** de la presente Resolución, conforme a ley.

Regístrese, notifíquese y publíquese,

JAIME ANTONIO DE LA TORRE OBREGÓN

Presidente

Segunda Área Especializada

Colegiada Transitoria de Pesquería

Consejo de Apelación de Sanciones

DANTE FRANCISCO GIRIBALDI MEDINA

Miembro Titular

Segunda Área Especializada Colegiada

Transitoria de Pesquería

Consejo de Apelación de Sanciones

GLADYS LILIANA ROCHA FREYRE

Miembro Titular

Segunda Área Especializada Colegiada

Transitoria de Pesquería

Consejo de Apelación de Sanciones

